



Paris, 15th April 2013

THE CHAIRMAN

5, place des vins de France
75573 PARIS Cedex 12
FRANCE
TELEPHONE: + 33 1 53 44 22 80
E-mail: michel.prada@finances.gouv.fr

Ms Stephenie Fox
Technical Director
International Public Sector Accounting
Standards Board
International Federation of Accountants
277 Wellington Street, 4th floor
Toronto
Ontario M5V 3H2 CANADA

Re: Conceptual Framework Exposure Draft 2

Dear Ms Fox,

Please find enclosed the response of the Public Sector Accounting Standards Council (CNOCP) to the above-mentioned Exposure Draft.

As a preliminary comment, the Council notes that the status of the Conceptual Framework is unclear. Therefore it suggests to specify in the introduction that the Conceptual Framework doesn't have authority over the Standards.

The Council is satisfied that the Exposure Draft takes into account some of the comments made in its 9 June 2011 response to the Consultation Paper. It particularly welcomes that the non-commercial nature of the public sector service is clearly identified, and is introduced within the elements of the definition of service potential. It also notes that deferred inflows and deferred outflows are defined as separate elements.

However, it considers that the IPSAS Board didn't draw all the consequences of the public sector specificities. In that respect, the Council would appreciate promoting an approach based on economic inflows and outflows. The rationale for this approach being that budget surplus/deficit and accounting surplus/deficit must be consistent, based on a linkage between the budget accounting system and the general-purpose accounting system, seeking to create simple relations between these two systems, main resources arise from sovereign revenue and there is no systematic relationship between income and expenditure.

As regards liabilities, the Council believes that obligations that result from legal provisions (“*legal binding obligations*”) should not be placed on the same footing as those that do not (“*non-legal binding obligations*”). Only the former (“*legal binding obligations*”) should give rise to recognition of a liability, because the Central Government or public entity cannot avoid these obligations due to laws or regulations in force.

As regards “*non-legal binding obligations*”, the Council disagrees with the proposed definition, as this notion is not precisely defined. It seems to include potential commitments, the scope of which is insufficiently described. The Council is of the view that the three criteria for recognition should be cumulative, in order to limit the impact of such obligations.

As already pointed out in the comments made to the former consultations, the Council is not in favour of issuing a comprehensive document that would include reporting on the Long-Term Fiscal Sustainability of Public Finances at macro-economic level. The “*non-legal binding obligations*” could usefully fall into the scope of this report, which would provide figures on the sustainability of public programs and public policies. But, as above-mentioned, the Council believes that this information belongs to a separate process outside the area of standard setting accounting.

Finally, the Council notes that the notion of triggering event is insufficiently addressed. However, that notion is of utmost importance in the public sector, given the weight of non exchange transactions, and it enables to distinguish liabilities that should be recognised, from commitments that are disclosed in the Notes. The Council regrets the lack of analysis dedicated to commitments, and would appreciate that the Exposure Draft be completed accordingly.

Yours sincerely

Michel Prada

ANNEX

RESPONSES TO THE QUESTIONS IN THE EXPOSURE DRAFT

Specific Matter for Comment 1

Do you agree with the definition of an asset? If not, how would you modify it?

The Council agrees with the definition of an asset used in the Exposure Draft, and in particular with the concepts of economic benefits and service potential, control of the asset and a past event that are included in this definition.

The Council is satisfied that this definition takes into account the main substance of the comments in its 9 June 2011 response to the Consultation Paper. It particularly notes that the non-commercial character of public sector service is recognised, included in the elements of the definition of service potential.

The Council also approves the elements used to define the concept of control of an asset. The definition is consistent with that used by French Central Government accounting standards. The Council nonetheless believes that in paragraph 2.7 a reference to the entity that bears the risk associated with the asset should be added to the indicators of control. The fact that the public entity bears the risks and costs linked to holding the asset constitutes a presumption that it exercises control. Finally, the fact that control can be exercised without ownership of the asset could be detailed in the standards.

The Exposure Draft specifies that recognition of an asset arises from a past event, and that general rights relative to the Central Government's or the public entity's sovereign power are not in themselves assets. The Council is taking the same approach with regard to the power to levy taxes, finding that there must be an event such as a parliamentary vote (in France, the vote on the budget act) that transforms a general right into an asset in order for it to be recognised as such. It also suggests that for clarity, in paragraph 2.8 the term "*when the power is exercised*" be replaced by "*when the power is enforced*".

Specific Matter for Comment 2

(a) Do you agree with the definition of a liability? If not, how would you modify it?

Subject to the comments in (b), the Council agrees with the IPSAS Board's proposed definition of a liability: "*A liability is a present obligation that arises from a past event where there is little or no realistic alternative to avoid an outflow of service potential or economic*

benefits from the entity”, which is directly derived from the generally agreed definition for liabilities. However, the particularities of the public sector should be added.

(b) Do you agree with the description of non-legal binding obligations? If not, how would you modify it?

The Council believes that obligations that result from legal provisions (“*legal binding obligations*”) should not be placed on the same footing as those that do not (“*non-legal binding obligations*”). Only the former (“*legal binding obligations*”) should give rise to recognition of a liability, because the Central Government or public entity cannot avoid these obligations due to laws or regulations in force.

However, it is satisfied with the analytical effort in the Exposure Draft to define the concept of a “*non-legal binding obligation*” as opposed to “*legal binding obligations*”.

More precisely, as above-mentioned, the Council agrees with the definition for “*legal binding obligations*”. The Council considers that only these obligations comply with the definition of a liability, as they rely on legal or contractual schemes, and are recognised as such.

As regards “*non-legal binding obligations*”, the Council disagrees with the proposed definition, as this notion is not precisely defined. It seems to include potential commitments, the scope of which is insufficiently described. This dissenting view is based on the fact that the concept of a “*non-legal binding obligation*” was derived directly from the provisions of IAS 37 section IN3, which applies to companies and concerns constructive obligations, but, as opposed to IAS 37, without restriction. In fact, in IAS 37, the conditions for recognition of implicit obligations are cumulative. The essential point that the three conditions mentioned (3.10 a) b) and c))¹ are also cumulative should be stated in the Conceptual Framework.

The Council also points out that implementing these conditions is more complex in public entities than in private companies. In this respect, the Council regrets that the Conceptual Framework does not deal with Central Governments’ special powers to limit some of their obligations by changing the law.

¹ ... a non legal binding obligation that gives rise to a liability has the following attributes:

- a) The company has indicated to other parties by an established pattern of past practice, published policies, or a sufficiently specific current statement that it will accept certain responsibilities;
- b) As a result of such indication, the entity has created a valid expectation on the part of those other parties that it will discharge those responsibilities; and
- c) The entity has little or no realistic alternative to avoid settling the obligation arising from those responsibilities.

Given the difficulties related to the definition of “*non-legal binding obligations*”, the Council is of the view that, despite the interest of the distinction between “*legal*” and “*non-legal*”, it doesn’t permit to easily identify the recognition criteria for liabilities.

Eventually, with respect to accounting information, a clear distinction has to be made, between “*legal binding obligations*” and “*non-legal binding obligations*”. The former, as liabilities, have to be recognised, and may also trigger disclosures in the Notes.

The latter, which comply with a more restrictive definition – the three criteria being cumulative - may also be disclosed in the Notes, provided that a contingent commitment of the Central Government or of the public entity exists. The Council is of the view that the other “*non-legal binding obligations*”, in line with the definition of the Exposure Draft, have the nature of general duties rather than commitments. They shouldn’t be disclosed in the Notes.

Nonetheless, as already pointed out in the comments made to the former consultations, the Council is not in favour of issuing a comprehensive document that would include reporting on the Long-Term Fiscal Sustainability of Public Finances at macro-economic level. The “*non-legal binding obligations*” could usefully fall into the scope of this report, which would provide figures on the sustainability of public programs and public policies. But, as above-mentioned, the Council believes that this information belongs to a separate process outside the area of standard setting accounting.

Specific Matter for Comment 3

Do you agree with the definition of revenue? If not, how would you modify it?

The Council is pleased to see the changes in this definition compared with the prior Consultation Paper, but still finds that it falls short. The Council would like to see the concept of economic flows given greater prominence, to make it clear that revenue not only stem from balance sheet variations.

The Council notes that as regards revenue, certain major characteristics of the public sector must be considered, particularly the existence of sovereign revenue. This type of revenue is specific to public entities and is their main resource. It differs from other types of revenue because in theory there are no direct costs associated with it.

Concerning the concept of ownership contributions as applied in the definition of revenue, the Council wishes to point out that in the public sector, this concept is far less frequently encountered than in the private sector and requires explanation. In general, the Council questions whether, in the Exposure Draft, the revenue recognised as ownership contributions

corresponds to capital contributions or to the revenue resulting from capital contributions, i.e. for example dividends.

The Council also recommends specifying the triggering event for revenue. With this in mind, it advocates indicating that revenue is recognised as soon as the conditions for exercising the beneficiary's entitlement have been fully met.

Specific Matter for Comment 4

Do you agree with the definition of expenses? If not, how would you modify it?

The Council is also pleased to see the changes in this definition compared with the prior Consultation Paper. However, as in the case of revenue, the definition should assign greater prominence to the concept of economic flows.

The triggering event for expenses should be specified, as it should be for revenue. The Council would like to point out that the triggering event for recognition of expenses is the "service rendered"². Concerning intervention expenditure³, the existence of the "service rendered" presumes that all necessary conditions for establishing the beneficiary's entitlement have been met. For multi-year schemes with conditions attached often found in the public sector, expense recognition is subject to annual compliance with the conditions. If all the necessary conditions for establishing the beneficiary's entitlement have not been met at the closing date, or if the conditions must be maintained during periods following the end of the financial year, the corresponding commitments are disclosed in the Notes.

For example, for multi-year payment schemes subject to specific resource conditions, compliance with the stated resource conditions must be confirmed annually. Amounts still to be paid in respect of future years constitute Central Government or public entities commitments, not liabilities.

In this respect, the Council notes that commitments are not mentioned in the Conceptual Framework, whereas they are in reality very significant, particularly in the public sector. The Exposure Draft needs to include this point.

² For goods, the service rendered corresponds to the delivery of goods; for services, the completion of the services; and for compensation of personnel, the service provided by the agent.

³ Intervention expenditure is incurred as a result of the Central Government's mandate as an economic and social regulator.

Specific Matter for Comment 5

(a) Do you agree with the decision to define deferred inflows and deferred outflows as elements? If not, why not?

The Council agrees with the principle of defining deferred elements as separate elements from assets and liabilities, as they are by their very nature annual adjustments.

The Council wishes to mention that accruals and deferrals do not correspond to the definition of assets or liabilities; accordingly, they should be distinguished from them.

The Council believes that the distinction between accruals and deferrals and deferred revenue/prepayments is not clear enough in part 5. This could create a risk of confusion between the concepts.

(b) If you agree with the decision to define deferred inflows and deferred outflows as elements, do you agree with the:

(i) Decision to restrict those definitions to non-exchange transactions? If not, why not?

The Council does not agree to restrict those definitions to non-exchange transactions until clarifications be provided, especially regarding operations presented in § 5.3 and § 5.4

(ii) Definitions of deferred inflows and deferred outflows? If not, how would you modify them?

The Council agrees with the proposed definitions of deferred inflows and deferred outflows, which are used to distribute expenses and revenue over time so as to attach to each financial year the expenses and revenue that pertain to it, and only those. They are neither assets nor liabilities. In this regard, the term “*increases net assets*” in the definition is ambiguous and should be changed to “*are added to net assets to constitute the net financial position*”.

As noted above in (a), the elements of the definition of deferred revenue and prepayments should be expanded upon in the Exposure Draft. It must be kept in mind that deferred revenue is a category of non-financial debt that is recognised when the Central Government has received or recognised revenue at the reporting date, that relate to services to be performed or goods to be delivered after the reporting date. Concerning prepayments, they correspond to goods or services already paid for at the closing date, but to be delivered or rendered only at a later date.

Specific Matter for Comment 6

(a) Do you agree with the terms “net assets” and “net financial position” and the definitions? If not, how would you modify the terms and/or definitions?

As opposed to the approach of listing each of the items that together make up these categories, the Council approves of the approach of subtracting to determine net assets and the net financial position. This approach is the most appropriate for public entities, which do not have shareholders or capital. However, the Council notes that the use of these two types of balances (net assets / net financial position) is out of the ordinary. As a result, the components of the net financial position should be clarified. Nonetheless, consistent with the Council’s agreement on recognition of deferred elements, it is in favour of using these two balances.

The Council notes that the subtraction approach to defining the net financial position appears inconsistent with IPSAS 1 (paragraph 95), which lists the items that make up the net financial position. This standard should change to conform to the approach favoured under this Conceptual Framework.

(b) Do you agree with the decision to define ownership contributions and ownership distributions as elements? If not, why not?

The Council notes that these concepts represent transposition into the public sector, where they are of minor significance, of fundamental private-sector concepts. It is not opposed to identification of contributions from and distributions to owners, although it finds that these situations occur infrequently and essentially involve government business enterprises (out of the scope of the framework). However, the Council believes that the accounting treatment of capital contributions by the Central Government or other public entities should be specified.

The Council also notes that pursuant to the Central Government producing consolidated financial statements, these concepts should be explored in greater detail.

(c) If you agree with the decision to define ownership contributions and ownership distributions as elements, do you agree with the definitions of ownership contributions and ownership distributions? If not, how would you modify them?

The Council believes that the definition of these concepts should be expanded upon with regard to the comments on question (a) above.

(d) Ownership interests have not been defined in this Conceptual Framework. Do you think they should be?

The Council believes that ownership interests must be defined, along with ownership contributions.

Specific Matter for Comment 7

Do you agree with the discussion on recognition? If not, how would you modify it?

The Council finds that the part concerning recognition is not adequately developed, and the definition and identification of the “triggering event” should be an essential point in the document, which at this stage does not mention it.

The Council believes that the Exposure Draft should define the “triggering event” for the recognition of each item discussed in the Conceptual Framework (assets, liabilities, expenses and revenue) and identify criteria for recognition of each one.

The Council accordingly recommends adding the following points to the Exposure Draft.

An asset is recognized when it is controlled by the entity and its cost or its value can be measured with sufficient reliability.

Intervention liabilities, which result from the Central Government’s mandate as an economic and social regulator, are recognised when all necessary conditions for establishing the beneficiary’s entitlement have been met at the closing date and these conditions need not be maintained during subsequent periods. If this is not the case, these obligations correspond to the concept of commitments and are shown in the Notes to the financial statements.

Concerning expenses, the triggering event is the “service rendered”. For goods, the service rendered corresponds to the delivery of goods; for services, the completion of the service provided; and for compensation of personnel, the service provided by the agent.

In the specific case of intervention expenditure, the service rendered corresponds to the fulfilment or maintenance, during the period relating to the closed-out financial year, of all conditions necessary to establish the beneficiary’s entitlement.

For revenue, the Council recommends using the general principle that revenue is recognised when it is received.

Eventually, the council would like the framework to deal with the question of the contingent liabilities, indicating that those commitments should take place in the Notes.

FRENCH VERSION

Ce document constitue la réponse du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) à la consultation de l'IPSAS Board sur la phase 2 du cadre conceptuel des entités publiques.

En préambule, le Conseil souhaiterait que l'introduction du cadre conceptuel précise que le cadre conceptuel n'a pas autorité sur les normes.

Le Conseil remarque avec satisfaction que l'exposé-sondage soumis à consultation a pris en considération certaines des remarques formulées dans sa réponse du 9 juin 2011 au « *Consultation Paper* ». Il est en particulier sensible à la reconnaissance du service non marchand dans le secteur public qui a été introduite dans les éléments de définition du potentiel de service, et à l'identification des comptes de régularisation en tant qu'éléments séparés.

Le Conseil regrette toutefois que l'IPSAS Board n'ait pas tiré toutes les conséquences des spécificités du secteur public. En effet, il considère que la nécessaire cohérence entre le résultat budgétaire et le résultat comptable, qui repose sur une articulation entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale cherchant à créer des relations simples entre ces deux comptabilités, l'existence des produits régaliens qui constituent l'essentiel des ressources publiques, et l'absence de rattachement direct des produits aux charges dans le secteur public auraient dû conduire l'IPSAS Board à clairement privilégier une approche par les flux économiques.

En matière de passifs, le Conseil considère que les obligations qui découlent de dispositifs légaux (« *legal binding obligations* ») et celles qui n'en découlent pas (« *non-legal binding obligations* ») ne doivent pas être mises sur le même plan. Seules les premières (« *legal binding obligations* ») doivent donner lieu à la comptabilisation d'un passif, puisque l'Etat ou l'entité publique ne peut se soustraire à ces obligations du fait de dispositifs législatifs ou contractuels.

Concernant les « *non-legal binding obligations* », le Conseil est en désaccord avec la définition proposée qui ne permet pas de cerner précisément cette notion et qui semble inclure des engagements potentiels au périmètre insuffisamment défini. Le Conseil considère que les

trois critères les caractérisant doivent être cumulatifs, afin de restreindre la portée de telles obligations.

Comme mentionné dans les réponses aux précédentes consultations de l'IPSAS Board, le Conseil n'est pas opposé à la publication d'un document global qui comporterait des informations de soutenabilité budgétaire à long terme des finances publiques revêtant un caractère macro-économique. Les « *non-legal binding obligations* » pourraient utilement être incluses dans le périmètre de ce document qui présenterait des informations chiffrées de soutenabilité sur certaines actions et politiques publiques. Mais, comme déjà rappelé, le Conseil considère que ce type d'information se place dans le cadre d'un exercice différent de celui de la normalisation comptable.

Enfin, le Conseil relève que la notion de fait générateur n'est pas traitée dans l'exposé-sondage de manière suffisante. Elle est pourtant essentielle dans la sphère publique en raison notamment du volume des transactions sans contrepartie, et doit permettre d'effectuer la distinction entre ce qui relève du passif et ce qui constitue un engagement hors bilan à mentionner en annexe. Le Conseil note à cet égard l'absence d'analyse dédiée aux engagements et considère que l'exposé-sondage nécessite d'être complété sur ce point.

ANNEXE

REPONSES AUX QUESTIONS POSEES DANS L'EXPOSE-SONDAGE

1. *Etes-vous d'accord avec la définition d'un actif ? Dans la négative, comment la modifieriez-vous ?*

Le Conseil est d'accord avec la définition d'un actif figurant dans l'exposé-sondage, et notamment avec les notions d'avantages économiques et potentiel de service, de contrôle de l'actif et de fait générateur figurant dans cette définition.

Le Conseil remarque avec satisfaction que cette définition prend en compte l'essentiel des remarques formulées dans sa réponse du 9 juin 2011 au « *Consultation Paper* ». Il est en particulier sensible à la reconnaissance du service non marchand dans le secteur public qui a été introduite dans les éléments de définition du potentiel de service.

Le Conseil approuve également les éléments mis en avant pour définir la notion de contrôle d'un actif, dont la définition est cohérente avec celle retenue dans les normes comptables de l'Etat français. Néanmoins, le Conseil considère que dans le paragraphe 2.7 une référence à l'entité qui supporte le risque associé à l'actif mériterait d'être ajoutée aux indicateurs de contrôle. Le fait que l'entité publique supporte les risques et charges afférentes à la détention du bien constitue une présomption de l'existence du contrôle. Enfin, le fait que le contrôle puisse être exercé sans détenir la propriété de l'actif pourrait être souligné dans les dispositions normatives.

L'exposé-sondage précise que la comptabilisation d'un actif résulte d'un événement passé, et que les droits généraux relatifs au pouvoir souverain de l'Etat ou de l'entité publique ne sont pas en eux-mêmes des actifs. Le Conseil adhère à cette approche. Aussi, pour ce qui concerne le droit de lever l'impôt, il estime qu'il doit exister un événement comme un vote du parlement (en France, le vote de la loi de finances), qui transforme un droit général en actif pouvant être comptabilisé. Pour plus de clarté, il suggère, dans le paragraphe 2.8, de remplacer les termes « *when the power is exercised* » par « *when the power is enforced* ».

2(a). *Etes-vous d'accord avec la définition d'un passif ? Dans la négative, comment la modifieriez-vous ?*

Sous réserve des remarques figurant au paragraphe (b), le Conseil est d'accord avec cette proposition « *A liability is a present obligation that arises from a past event where there is little or no realistic alternative to avoid an outflow of service potential or economic benefits from the entity* », qui reprend la définition communément admise pour les passifs. Cette définition devrait néanmoins être complétée des spécificités du secteur public.

2(b). Etes-vous d'accord avec la description des obligations contraignantes qui ne découlent pas d'un dispositif légal ? Dans la négative, comment la modifieriez-vous ?

De façon générale, le Conseil considère que les obligations qui découlent de dispositifs légaux (« *legal binding obligations* ») et celles qui n'en découlent pas (« *non-legal binding obligations* ») ne doivent pas être mises sur le même plan. Seules les premières (« *legal binding obligations* ») doivent donner lieu à la comptabilisation d'un passif, puisque l'Etat ou l'entité publique ne peut se soustraire à ces obligations du fait de dispositifs législatifs ou contractuels.

Il note cependant avec satisfaction l'effort d'analyse effectué dans l'exposé-sondage pour définir la notion d'obligation contraignante, en distinguant les obligations qui découlent d'un dispositif légal des autres.

Plus précisément et comme rappelé *supra*, le Conseil est d'accord avec la définition donnée des obligations qui découlent de dispositifs légaux (« *legal binding obligations* »). Le Conseil considère que seules ces obligations répondent à la définition d'un passif, du fait de dispositifs législatifs ou contractuels, et sont inscrites au passif du bilan des entités publiques.

Concernant les « *non-legal binding obligations* », le Conseil est en désaccord avec la définition proposée qui ne permet pas de cerner précisément cette notion et qui semble inclure des engagements potentiels au périmètre insuffisamment défini. Ce désaccord est d'autant plus profond que la définition proposée, issue du référentiel IFRS, s'inspire des dispositions de la norme IAS 37 § IN3 relatives aux obligations implicites, sans toutefois en retenir le caractère restrictif. En effet, dans IAS 37, les conditions de reconnaissance des obligations implicites sont cumulatives. La précision, essentielle, que les trois conditions mentionnées aux paragraphes 3.10(a), (b) et (c)⁴ le sont également doit être introduite dans le cadre conceptuel.

Par ailleurs, le Conseil tient à souligner que la mise en œuvre de ces conditions est plus complexe dans les entités publiques que dans les entreprises. A cet égard, le Conseil regrette que le cadre conceptuel ne traite pas de la capacité spécifique des Etats à limiter certaines de leurs obligations en faisant évoluer le cadre législatif.

⁴ ... a non legal binding obligation that give rise to a liability has the following attributes :

- d) The company has indicated to other parties by an established pattern of past practice, published policies, or a sufficiently specific current statement that it will accept certain responsibilities;
- e) As a result of such indication, the entity has created a valid expectation on the part of those other parties that it will discharge those responsibilities; and
- f) The entity has little or no realistic alternative to avoid settling the obligation arising from those responsibilities.

Compte tenu des difficultés identifiées sur la définition des « *non-legal binding obligations* », le Conseil considère que, malgré l'intérêt de cette distinction entre « *legal* » et « *non-legal* », celle-ci ne permet pas de conclure clairement sur les critères de comptabilisation d'un passif.

Enfin, en termes d'information comptable, il convient là aussi d'établir une distinction claire entre les « *legal binding obligations* » et les « *non-legal binding obligations* ».

Les premières, qui sont des passifs, font l'objet, outre leur inscription en comptabilité, d'une information explicative dans les notes annexes.

Les secondes, qui doivent donc répondre à une définition plus restrictive, - les trois critères les caractérisant devant être cumulatifs -, peuvent faire également l'objet d'une information en annexe, dès lors qu'il existe un engagement potentiel de l'Etat ou de l'entité publique. Le Conseil estime que les autres « *non-legal binding obligations* » telles que résultant de la définition proposée dans l'exposé-sondage et qui relèvent donc plus de l'obligation à caractère général que de l'engagement potentiel, ne doivent pas faire l'objet d'une information comptable relevant de l'annexe des comptes.

En revanche, comme mentionné dans les réponses aux précédentes consultations de l'IPSAS Board, le Conseil n'est pas opposé à la publication d'un document global qui comporterait des informations de soutenabilité budgétaire à long terme des finances publiques revêtant un caractère macro-économique. Les « *non-legal binding obligations* » pourraient utilement être incluses dans le périmètre de ce document qui présenterait des informations chiffrées de soutenabilité sur certaines actions et politiques publiques. Mais, comme déjà rappelé, le Conseil considère que ce type d'information se place dans le cadre d'un exercice différent de celui de la normalisation comptable.

3. Etes-vous d'accord avec la définition des produits ? Dans la négative, comment la modifieriez-vous ?

Le Conseil note avec satisfaction l'évolution de la définition par rapport au précédent document de consultation, qui lui semble néanmoins insuffisante. Le Conseil souhaiterait que la notion de flux économiques soit davantage mise en avant pour bien faire apparaître qu'un produit n'est pas la simple variation d'un poste de bilan.

Le Conseil note qu'en matière de produits, certaines spécificités majeures du secteur public doivent être rappelées, notamment l'existence des produits régaliens. Ces produits sont spécifiques aux entités publiques dont ils constituent la principale ressource, et ont la particularité de ne pas être, en principe, directement rattachés à des charges.

S'agissant de l'utilisation de la notion d'apports d'actionnaires (« *ownership contributions* ») dans la définition des produits, le Conseil fait remarquer que dans le secteur public, cette notion est beaucoup moins courante que dans le secteur privé et devrait faire l'objet d'explications. De manière générale, le Conseil se demande si, dans l'exposé-sondage, le produit comptabilisé au titre de l'apport d'actionnaires correspond à l'apport en capital lui-même ou bien au produit rémunérant cet apport en capital, c'est-à-dire, par exemple, le dividende.

Par ailleurs, le Conseil propose que le fait générateur des produits soit précisé. Dans cette perspective, il préconise d'indiquer qu'un produit est comptabilisé dès lors que les conditions de réalisation du droit du bénéficiaire sont intégralement satisfaites.

4. *Etes-vous d'accord avec la définition des charges ? Dans la négative, comment la modifieriez-vous ?*

Le Conseil note également avec satisfaction l'évolution de la définition par rapport au précédent document de consultation. Néanmoins, comme pour les produits, la définition devrait davantage mettre en avant la notion de flux économiques.

A l'instar des produits, le fait générateur des charges devrait également être précisé. Le Conseil propose de rappeler que le fait générateur de la comptabilisation des charges est le « service fait⁵ ». En matière de charges d'intervention⁶, le « service fait » suppose la réalisation de l'ensemble des conditions nécessaires à la constitution du droit du bénéficiaire. Dans le cadre des dispositifs pluriannuels assortis de conditions, fréquents dans le secteur public, la comptabilisation des charges est subordonnée au respect annuel des conditions. Si l'ensemble des conditions nécessaires à la constitution du droit du bénéficiaire n'est pas réalisé à la date de clôture ou nécessite d'être maintenu sur des périodes postérieures à l'exercice clos, les engagements potentiels sont mentionnés dans l'annexe.

C'est le cas par exemple des dispositifs pluriannuels versés sous conditions de ressources, le respect de cette condition de ressources devant être confirmée annuellement. Les montants restant à verser au titre des exercices futurs constituent des engagements de l'Etat ou de l'entité publique et non des passifs.

⁵ Pour les biens, le service fait correspond à la livraison des fournitures, pour les prestations de service, à la réalisation de la prestation et pour les rémunérations du personnel, au service fourni par l'agent.

⁶ Les charges d'intervention sont des versements motivés par la mission de régulateur économique et social de l'Etat.

A cet égard, le Conseil note l'absence des engagements dans le cadre conceptuel alors qu'ils sont d'une grande importance, particulièrement dans le secteur public. L'exposé-sondage nécessite d'être complété sur ce point.

5(a). Etes-vous d'accord avec la décision d'identifier les éléments différés dans des postes séparés? Dans la négative, en expliquer les raisons.

Le Conseil est d'accord avec le fait de définir les éléments différés comme des éléments séparés des actifs et des passifs qui sont par nature des régularisations annuelles.

Le Conseil rappelle que les comptes de régularisation ne répondent pas à la définition d'un actif ou d'un passif ; ils doivent en conséquence être distingués de ces derniers.

Le Conseil considère que la distinction entre les comptes de régularisation et les produits constatés d'avance / charges constatées d'avance n'est pas suffisamment claire dans le paragraphe 5 consacré aux éléments différés, ce qui pourrait engendrer un risque de confusion entre ces différentes notions.

5(b). Si vous êtes d'accord avec la décision d'identifier les éléments différés dans des postes séparés,

(i) validez-vous la proposition: de restreindre les éléments différés aux transactions sans contrepartie ? Dans la négative, en expliquer les raisons.

Le Conseil n'approuve pas cette restriction, car des clarifications doivent être apportées, notamment sur les dispositifs visés par les paragraphes 5.3 et 5.4.

(ii) Etes-vous d'accord avec la définition des éléments différés ? Dans la négative, comment souhaiteriez-vous la modifier ?

Le Conseil est d'accord avec la définition proposée pour les comptes de régularisation qui sont utilisés pour répartir les charges et les produits dans le temps, de manière à rattacher à chaque exercice les charges et les produits qui le concernent effectivement, et ceux-là seulement. Ils ne constituent ni des actifs, ni des passifs. A cet égard les termes « augmentent l'actif net » (« *increases net assets* ») dans la définition sont ambigus et devraient être modifiés par « viennent s'ajouter à l'actif net pour constituer la position financière nette ».

Comme indiqué *supra* (a), les éléments de définition des produits constatés d'avance et des charges constatées d'avance devraient être développés dans l'exposé-sondage, en rappelant que les produits constatés d'avance sont une catégorie des dettes non financières comptabilisés lorsque des revenus ont été perçus ou comptabilisés en produits à la date de clôture au titre de

prestations restant à réaliser ou de marchandises restant à livrer après la date de clôture. S'agissant des charges constatées d'avance, elles correspondent à des biens ou des services déjà payés à la date de clôture, mais dont la fourniture ou la prestation n'interviendra qu'ultérieurement.

6(a). Etes-vous d'accord avec les termes d'actifs net et de position financière nette et leur définition ? Dans la négative, comment souhaiteriez-vous modifier les termes et/ou leur définition ?

Par opposition à l'approche énumérative, détaillant chacun des postes constitutifs de ces rubriques, le Conseil valide l'approche soustractive pour déterminer l'actif net et la situation nette. Cette approche est la plus appropriée aux entités publiques qui ne disposent ni d'actionnaires, ni de capital. Il fait toutefois remarquer que l'utilisation de deux types de soldes (« *net asset / net financial position* ») n'est pas usuelle. Par conséquent, les composantes de la position financière nette devraient être clarifiées. Néanmoins, en cohérence avec l'accord du Conseil sur la reconnaissance d'éléments différés, le Conseil est favorable à l'utilisation de ces deux soldes.

Le Conseil fait remarquer que l'approche soustractive de la définition de la situation nette paraît incohérente avec la norme IPSAS 1 (paragraphe 95) qui liste les postes composant la situation nette. Cette norme devra évoluer dans le sens de l'approche retenue dans le cadre conceptuel.

6(b). Etes-vous d'accord avec la décision d'identifier les apports d'actionnaires et les dividendes dans des postes séparés ? Dans la négative, expliquer pourquoi.

Le Conseil note que ces notions correspondent à la transposition dans la sphère publique, où elles s'avèrent marginales, de notions fondamentales dans le secteur privé. Il ne s'oppose pas à l'identification des apports d'actionnaires et des distributions, bien que ces situations lui semblent rares et concernent essentiellement les entreprises publiques (hors champ du cadre conceptuel IPSAS). Le Conseil souhaiterait cependant que le traitement comptable des dotations en capital de l'Etat ou d'autres entités publiques soit précisé.

Le Conseil fait enfin remarquer que dans le contexte d'une consolidation des comptes de l'Etat, ces concepts devront être approfondis.

6(c). Si vous êtes-vous d'accord avec la décision d'identifier les apports d'actionnaires et les dividendes dans des postes séparés, êtes-vous satisfaits de la définition qui en est faite ? Dans la négative, comment souhaiteriez-vous la modifier ?

Le Conseil estime que la définition de ces notions doivent être développées, au regard des commentaires apportés à la question (a) ci-dessus.

6(d). La notion de « part d'intérêts » n'a pas été définie dans ce cadre conceptuel. Pensez-vous que cela devrait l'être ?

Le Conseil considère que ces éléments doivent être définis, au même titre que les apports d'actionnaires.

7. Etes-vous d'accord avec le développement relatif aux modalités de comptabilisation ? Dans la négative, comment souhaiteriez-vous la modifier ?

Le Conseil considère que la partie relative à la comptabilisation n'est pas suffisamment développée, alors que la définition et l'identification du « fait générateur », devrait constituer un point essentiel du document, qui, à ce stade, ne le prévoit pas.

Le Conseil considère que l'exposé-sondage devrait définir le « fait générateur » de la comptabilisation de chacun des éléments abordés dans le cadre conceptuel (actifs, passifs, charges et produits) et développer leurs critères de comptabilisation.

Le Conseil propose en conséquence de compléter l'exposé-sondage des points décrits ci-après.

Un actif est comptabilisé dès lors lorsqu'il est contrôlé par l'entité et que son coût ou sa valeur peut-être évalué avec une fiabilité suffisante.

Les passifs d'intervention, découlant d'une mission de régulateur économique et social, sont constatés lorsque l'ensemble des conditions nécessaires à la constitution du droit du bénéficiaire sont réalisées à la date de clôture ou que ces conditions ne nécessitent pas d'être maintenues sur des périodes postérieures. Dans le cas contraire, ces obligations répondent à la notion d'engagements et sont présentées dans l'annexe.

S'agissant des charges, le fait générateur est « le service fait ». Pour les biens, le service fait correspond à la livraison des fournitures ; pour les prestations de service, à la réalisation de la prestation et pour les rémunérations du personnel, au service fourni par l'agent.

Dans le cas particulier des charges d'intervention, le service fait correspond à la réalisation ou au maintien, sur la période se rattachant à l'exercice clos, de l'ensemble des conditions nécessaires à la constitution du droit du bénéficiaire.

Pour les produits, le Conseil propose de retenir le principe général selon lequel un produit est comptabilisé lorsqu'il est acquis.

Le Conseil souhaiterait enfin que le cadre conceptuel traite le sujet des passifs éventuels en indiquant que ces engagements doivent faire l'objet d'une inscription en annexe.